

Asia: VNS 4/2020 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Tutkimusprofessori Timo Koivurovan asiantuntijalausunto (eduskunnan puolustusvaliokunnalle)

Aika: 26.3.2021

Kiitän mahdollisuudesta lausua niistä osista Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa, joissa minulla on asiantuntemusta.

Aluksi on hyvä muistuttaa, että arktinen valtioiden välinen yhteistyö on yksi harvoista valtioiden välisistä yhteistyöprosesseista, joissa Suomi on toiminut aloitteentekijänä. Tämä monesti unohdetaan Suomessa, koska Arktisesta neuvostosta puhutaan Kanadan aloitteena. Suomi käynnisti neuvottelut kahdeksan arktisen valtion välillä arktisesta ympäristönsuojelustrategiasta (AEPS tai Rovaniemi prosessi, koska tämä asiakirja allekirjoitettiin kahdeksan arktisen valtion toimesta 1991 Rovaniemellä) jo 1980-luvun lopulla. Tämä ympäristönsuojeluun ja -monitorointiin keskittynyt yhteistyö alkoi 1991 ja kesti aina vuoteen 1997. Juuri tämä Rovaniemi prosessi – sen toimintamuodot ja työryhmät - valtioiden välillä sulautettiin keskeiseksi osaksi Arktista neuvostoa. Hyvällä syyllä voidaan sanoa, että koko tämä arktinen valtioiden välinen yhteistyö on Suomen aloitteesta lähtenyt ja ne toimintamuodot, jotka luotiin AEPS -yhteistyössä, monet niistä ovat säilyneet näihin päiviin asti.

Arktisen yhteistyön ja vastakkainasettelun läpikäyntiä kylmän sodan jälkeen

Kylmä sota aikanaan esti arktisen monenkeskisen yhteistyön. Sen päättyminen mahdollisti tämän Rovaniemi prosessin ja sen jatkumisen Arktisena neuvostona. Voimme arvioida, että alueen valtioiden yhteistyö on syventynyt ja tullut koko ajan kunnianhimoisemmaksi, samalla, kun pelot sotilaspoliittisista jännitteistä alueella ovat säilyneet alueesta käydyssä keskustelussa.

Olen itse todistanut kolme erillistä vaihetta, jolloin pelot sotilaspoliittisten jännitteiden nousemisesta alueella ovat kasvaneet.

Ensimmäinen liittyi ajankohtaan, jolloin venäläiset kävivät pystyttämässä lippunsa pohjoisnavan pohjaan elokuussa 2007. Samaan aikaan tietoisuus ilmastonmuutoksen Jäämeren jäätä sulattavasta vaikutuksesta sai aikaan myös paljon otsikoita ja USA:n geologinen tutkimuslaitos arvioi, että suuri osa löytämättömistä maakaasu- ja öljyvaroista sijaitsee arktisella alueella, eritoten arktisen merialueilla. Nämä kehityskulut saivat aikaan paljon huomiota lehdistössä. Moni lehti teki sen virheellisen tulkinnan, että alueen rantavaltiot pyrkivät nyt ”valloittamaan” merenpohjan itselleen, ja että tästä voi seurata niiden välisiä yhteenottoja, jopa aseellisia selkkauksia. Tämä ei missään vaiheessa pitänyt paikkansa. Alueen valtiot ovat hyvin tarkasti noudattaneet YK:n merioikeusyleissopimusta. Tämä ”merten perustuslaki” määrittelee sen, miten pitkälle valtioiden mannerjalustat voivat ulottua. Valtion pitää tehdä esitys sopimuksessa perustetulle mannerjalustarajatoimikunnalle, joka sitten arvioi sopimuksessa määriteltyjen kriteerien valossa, onko rantavaltion esitys

sen mannerjalustan laajuudesta perusteltu. On myös huomioitava, että kaikki vähänkin tiedossa olevat hiilivetyvarannot merialueilla sijaitsevat selkeästi alueilla, jotka ovat valtioiden suvereenien oikeuksien alaisia eli osa niiden mannerjalustaa.

Vaikka tämä oli väärintulkinta lehdistön taholta, on totta, että nämä kehityskulut saivat aikaan enenevän kiinnostuksen arktisia asioita kohtaan. Ne aiheuttivat myös valtioiden välisen yhteistyön kehittymistä. Arktiset rantavaltiot järjestivät 2008 ns. Ilulissatin kokouksen, jonka julistuksessa¹ ne määrittelivät, että juuri nämä 5 valtiota ovat arktisen alueen edustajia (stewards) ja jatkavat keskinäistä yhteistyötään (eli tästä yhteistyöstä poissa olivat Suomi, Ruotsi, Islanti ja alueen alkuperäiskansat). Samalla myös Arktisen neuvoston yhteistyö kehittyi.

Toinen sotilaspoliittisten jännitteiden aiheuttaja oli luonnollisesti Venäjän laitton Krimin liittäminen itseensä 2014 ja Itä-Ukrainan sota ja näistä seuranneet pakotteet. Kaikki muut Arktisen neuvoston jäsenvaltiot asettivat pakotteita Venäjälle, joka sitten vuorostaan asetti vastapakotteita. Nämä tapahtumat vaikuttivat kovaan turvallisuuteen liittyvään arktiseen yhteistyöhön, mutta eivät juurikaan Arktisen neuvoston yhteistyöhön tai muihin kehittymässä oleviin prosesseihin alueella. Korkeiden arktisten puolustusvoimien edustajien tapaamiset loppuivat Ukrainan tapahtumiin ja Venäjä ei tämän jälkeen enää osallistunut Arctic Security Forces Roundtable tapaamisiin. Toisaalta Arktisen neuvoston yhteistyö vain lisäsi vauhtia. Pysyvä

¹ <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf>

sihteeristö perustettiin ja Arktinen neuvosto katalysoi oikeudellisesti sitovia sopimuksia kahdeksan arktisen valtion välille (kaikkiaan kolme). Myös arktiset rantavaltiot neuvottelivat Jäämeren kalastussopimuksesta ja kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssa neuvoteltiin arktisen Jäämeren ja eteläisen jäämeren merenkulkua sääntelevästä polaarikoodista.

Kolmas arktista yhteistyötä koetellut vaihe koettiin Suomen puheenjohtajuuskautena Arktisessa neuvostossa 2017-2019. Koska Trumpin hallinto ei kokenut ilmastonmuutosta uhkana (irtisanoutui mm. Pariisin ilmastopimuksesta) eikä arvostanut monenkeskistä yhteistyötä, tämä aiheutti päänsäryn sekä Arktisen neuvoston toiminnalle että vakautta alueelle toivoville toimijoille. Koska arktisen alueen suurin uhka on ilmastonmuutos – alue lämpenee kaksi ja joillain alueilla kolme kertaa nopeammin kuin muu maailma – Arktisen neuvoston toiminta liittyy suorasti ja epäsuorasti ilmastonmuutokseen monella tavalla. Tämä työ oli konkreettisesti uhattuna, kun Yhdysvallat ei hyväksynyt ulkoministerikokouksen lopussa hyväksyttävää ministerijulistusta. USA ei voinut hyväksyä sitä, että ministerijulistuksessa viitattiin ilmastonmuutokseen, kun taas muut jäsenvaltiot eivät voineet hyväksyä sitä, että se jätettäisiin pois. Suomi sai kuitenkin kaikki jäsenvaltiot hyväksymään yhteisen lausunnon, jolla Arktisen neuvoston yhteistyötä kuitenkin pystyttiin jatkamaan. Itse kirjoitin laajalti kansainvälisesti luetun blogitekstin, jossa sanoin, että jos Trump saa toisen kauden, Arktisen neuvoston ilmastonmuutokseen liittyvä työ on vakavasti uhattuna.²

² <https://polarconnection.org/arctic-council-governance-timo-koivurova/>

Toinen kehityskulku Trumpin kaudella oli se, että Trumpin hallinto kyseenalaisti ei pelkästään Venäjän lisääntyvää sotilaallisen läsnäolon lisääntymisen sen arktisella alueella mutta myös Kiinan aseman arktisena toimijana. Ulkoministeri Pompeo piti vapaamuotoisen esityksen ennen Rovaniemen ulkoministerikokousta, jossa hän selvin sanankääntein totesi USA:n kokevan, että Kiinan toimintaan pitää suhtautua erittäin epäluuloisesti arktisella alueella. Lisäksi hän sanoi, että Venäjän sotilaallisen läsnäolon lisääminen pakottaa myös USA:n toimiin alueella. Trumpin hallinnon aikana Yhdysvaltain diplomaattinen ja sotilaallinen läsnäolo kasvoivat alueella jonkun verran. Koska Trump ei saanut jatkokautta ja Joe Biden valittiin Yhdysvaltain presidentiksi, on todennäköistä, että Yhdysvaltain linja muuttuu. Näin tapahtuu ainakin Arktisen neuvoston osalta, koska Bidenin ilmastonmuutosagenda on kunnianhimoinen ja sitä varmasti toteutetaan myös Arktisessa neuvostossa. Vaikeampi on arvioida, miten USA:n sotilaspoliittinen orientaatio suhteessa Kiinaan ja Venäjään muuttuu. Nähdäkseni Kiinan suhteen ainakin linja säilyy tiukkana. Mielenkiintoista on, että vastikään 23.2.2021 järjestetyssä USA:n presidentin ja Kanadan pääministerin online kokouksessa saatiin aikaan tiekartta USA:n ja Kanadan yhteistyöhön, joka sisältää myös arktiseen alueeseen viittaavia tavoitteita:

“The two countries will launch an expanded U.S.-Canada Arctic Dialogue to cover cross-cutting issues related to continental security, economic and social development, and Arctic governance.”³

³ Roadmap for a Renewed U.S.-Canada Partnership, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/23/roadmap-for-a-renewed-u-s-canada-partnership/>

Kaikkien näiden vuosien aikana eri poliittiset ja akateemiset toimijat ovat esittäneet kahta ajatusta arktisen yhteistyön parantamiseksi: arktista kaikenkattavaa sopimusta tai sotilaalliseen turvallisuuteen liittyvien asioiden käsittelemistä Arktisessa neuvostossa. Alueen valtiot eivät ole lämmenneet kummallekaan idealle. Suomikin esitti vuoden 2013 arktisessa strategiassaan, että:

Suomi on toiminut aktiivisesti Arktisen neuvoston vahvistamiseksi. Institutionaalisesti neuvostoa on vahvistettu muun muassa perustamalla pysyvä sihteeristö, laatimalla merkittävien tutkimusraporttien rinnalla sitovia kansainvälisiä sopimuksia neuvoston jäsenmaiden kesken sekä laajentamalla neuvoston agenda ympäristökysymyksistä poliittiselle, taloudelliselle ja kansainvälisen oikeuden sektoreille. **Suomi tukee neuvoston vahvistamista valtiosopimukseen perustuvaksi kansainväliseksi järjestöksi.**⁴ (oma lihavointi)

Suomi myös esitteli tätä ideaa muille Arktisen neuvoston jäsenvaltioille, mutta se ei saanut niiltä tukea.

Arktisen neuvoston perustamisasiakirjassa Ottawan julistuksessa todetaan nimenomaisesti, että sotilaalliseen turvallisuuteen kuuluvat asiat eivät kuulu

⁴ Ks. s. 39, <https://vnk.fi/documents/10616/334509/Arktinen+strategia+2013/fc8d6442-daa6-4e94-b774-84b863393977>

neuvoston toimialueeseen. Kuitenkin monet turvallisuusasiantuntijat ovat argumentoineet, että kyllä neuvoston pitäisi alkaa niitä käsitellä. Jopa Islannin presidentti otti positiivisen kannan tähän näkemykseen. En ymmärrä, mitä tällä tavoitellaan, kun tiedämme, että ne foorumit, joissa näitä asioita käsitellään, lopetettiin tai ne joutuivat toimimaan ilman Venäjää Ukrainan tapahtumien jälkeen. Arktinen neuvosto on kaikista näistä yleisistä suurvaltojen välisistä ongelmista huolimatta pystynyt toimimaan juuri siksi, ettei siinä näitä asioita käsitellä.

Tämänhetkinen tilannekuva

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon arktiseen alueeseen liittyvät kohdat ovat hyvin perusteltuja. Arktinen alue on Suomen puolustuksellisten intressien kannalta tärkeää nähdä osana laajempaa Itämeren ja Pohjois-Atlantin aluetta. Alueen vaikein oikea turvallisuusongelma on ilmastonmuutos. On myös hyvä painottaa sitä, että alueen sisäinen turvallisuustilanne on hyvä eli on vaikea ajatella, että valtioiden arktisista tavoitteista tai erimielisyyksistä syntyisi sotilaallisia jännitteitä (kansainväliset rajat ovat selvät, hyödynnettävät luonnonvarat sijaitsevat tietyn valtion toimivallan piirissä jne.). Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko toteaa näin (s. 18):

Arktisen alueen lämpötila nousee maapallon keskiarvoa nopeammin. Tästä johtuva merien jääpeitteen sulaminen ja houkutus hyödyntää aluetta kestäättömästi aiheuttavat valtavan riskin alueen luonnon monimuotoisuudelle. Se myös mahdollistaa

arktisen alueen hyödyntämisen uudella tavalla, mikä on osaltaan johtanut sen strategisen merkityksen kasvuun ja jännitteiden lisääntymiseen alueella

Painottaisin sitä, että aika vähän näitä jännitteitä on aiheuttanut ”houkutus hyödyntää aluetta kestävästi”, mutta ehkä nämä ovat sitten enemmän tulevaisuuden uhkia. Sotilaallisen turvallisuuden kannalta todennäköisempää on, että valtioiden ja sotilasliittojen yleisistä jännitteistä voi aiheutua ongelmia myös niiden väleille arktisilla alueilla (kuten jonkun verran on jo nyt aiheutunut Ukrainan tapahtumista ja Trumpin hallinnon politiikasta).

Alueen yhteistyö on kehittynyt, vaikka näitä vaikeampia aikojaakin on aika ajoin eletty. Nostaisin esiin yhden pidemmän kehityskulun, mistä Suomessa on hyvä olla tietoinen. Kun merijää sulaa, arktisen Jäämeren hallinnasta käydään koko ajan kiihtyvää keskustelua. Arktinen neuvosto on koko ajan jäntevämmin pyrkinyt kehittämään merten hallintaan liittyvää kapasiteettiaan, mutta myös arktiset rantavaltiot ovat tätä tehneet. Vaikka Ilulissatin 2008 kokouksesta ei muodostunut yleistä valtioiden välistä toimintafoorumia, niin juuri nämä 5 arktista rantavaltiota kehittivät pohjan tälle arktiselle kalastussopimukselle. On syytä olla tietoinen, että on tahoja, jotka haluavat voimakkaamman meren hallintaan keskittyvän oikeudellisen mekanismin Jäämerelle. Tämä ei olisi Suomen etujen mukaista, koska silloin emme olisi enää mukana päättämässä Arktisessa neuvostossa Jäämeren hallinnasta. Käynnissä oleva prosessi neuvotella globaali sopimus (kutsutaan nimellä BBNJ) siitä, miten

biodiversiteettiä suojellaan ja hyödynnetään valtioiden toimivaltarajojen ulkopuolella olevilla merialueilla asettaa myös paineita Arktiselle neuvostolle parantaa merellisiä toimintavalmiuksiaan.

Tällä hetkellä on tärkeää seurata, miten Bidenin hallinto alkaa ulkopolitiikkaansa harjoittamaan. Se, että Biden uskoo monenkeskiseen yhteistyöhön sekä haluaa harjoittaa voimakasta ilmastopolitiikkaa avaavat ovet optimismille liittyen ainakin arktisen alueen kansainvälisen yhteistyön vahvistamiseen, erityisesti Arktisen neuvoston kautta. Trudeaun kanssa linjaamassaan tiekartassa maiden pääjohtajat haluavat myös parantaa arktista hallintoa, mutta jää epäselväksi, viittaako tämä koko alueeseen vai Pohjois-Amerikan arktisiin alueisiin.

Tärkeää on myös seurata tarkasti Venäjän tulevaa puheenjohtajuutta Arktisessa neuvostossa 2021-2023. Venäjän puheenjohtajuus prioriteeteista on saatavissa vasta vähän tietoa, mutta ainakin Venäjä tuntuu arvostavan Arktista neuvostoa ja haluavan vahvistaa sitä. Venäjä on myös ilmaissut halunsa, että Krimin tapahtumiin asti jatkuneet korkeiden puolustusvoimien edustajien arktiset tapaamiset alkaisivat jälleen. Nähtäväksi jää, onko tämä mahdollista. Epäilen, ettei ole, koska mitään oleellista muutosta maiden välisissä suhteissa ei ole tapahtunut ja pakotteet ovat edelleen voimassa.